

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Bagi manusia, tanah merupakan kebutuhan dasar yang amat penting dalam kehidupannya. Di atas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun, dan beternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan oleh manusia.<sup>1</sup> Sebagai suatu aset yang sangat strategis dalam kehidupan, selanjutnya negara turut andil mengatur tanah-tanah yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia.

Intervensi negara dalam mengatur tanah telah sesuai dengan amanat konstitusi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>2</sup> yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa: “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 45.

<sup>2</sup> Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

organisasi kekuasaan seluruh rakyat”, yang mana pasal tersebut merupakan embrio lahirnya Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

HMN merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga dapat mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui HMN inilah, maka negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.<sup>3</sup> HMN ini menjadi pijakan argumentasi utama bagi keikutsertaan negara dalam pengaturan dan pengurusan segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia.

Kata menguasai mempunyai dua arti, yaitu menguasai secara fisik dan menguasai secara yuridis. Menguasai secara fisik adalah orang yang menguasai sebidang tanah dapat berbuat sesuatu, misalnya: mendirikan bangunan, menanam tanaman di atas tanahnya dan sebagainya. Menguasai secara yuridis adalah penguasaan atas tanah yang dilandasi dengan hak dan dilindungi oleh hukum, umumnya juga memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai tanahnya secara fisik.<sup>4</sup> Penguasaan negara terhadap tanah-tanah yang berada di Indonesia merupakan penguasaan secara yuridis yang beraspek publik, sehingga negara tidak diberi wewenang untuk melakukan tindakan privat terhadap tanah-tanah yang dikuasainya.

---

<sup>3</sup> Muhammad Bakri, **Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)**, Yogyakarta, Citra Media, 2007, hlm. 5.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 52.

Pembangunan berbagai fasilitas untuk 63 memerlukan bidang tanah yang sangat luas. Di lain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Dengan demikian, upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah dan tidak menelantarkan kepentingan pribadi pemilik hak atas tanah. Arti dari menelantarkan kepentingan pribadi adalah apabila kebutuhan atau kepentingan yang bersifat pribadi tidak diperhatikan lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan alasan dikalahkan dengan kepentingan umum.<sup>5</sup>

Saat ini, pembangunan nasional untuk kepentingan umum menggunakan instrumen pengadaan tanah yang seringkali menimbulkan konflik yang berujung pada gagalnya pembebasan lahan yang telah direncanakan untuk pembangunan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum<sup>6</sup> (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012) menyebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada yang berhak. Adapun pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Namun demikian, maksud dari frasa “penggantian yang layak dan adil” ini tidak dijelaskan lebih lanjut.

Adapun bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 berupa: (a) uang, dan/ atau (2) tanah pengganti, dan/atau (3) permukiman kembali, dan/ atau (4) gabungan. Bahkan dimungkinkan juga bagi pihak yang tidak sepakat atas

---

<sup>5</sup> Mudakir Iskandar Syah, **Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum**, Jakarta, Permata Aksara, 2015, hlm. 18.

<sup>6</sup> Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

besaran ganti kerugian dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri, maka ganti kerugiannya dititipkan pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah tersebut (konsinyasi) sebagaimana diatur dalam Pasal 86 Ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012.<sup>7</sup> Ketentuan terkait konsinyasi ini menggambarkan adanya pengabaian terhadap hak rakyat untuk memilih keputusan yang sesuai dengan apa yang dikehendaki. Seharusnya negara (pemerintah) tidak secara sepihak menentukan besaran ganti rugi tanpa adanya kesepakatan dari warga yang terdampak pengadaan tanah dengan cara menitipkan uang ganti kerugiannya ke pengadilan.

Pasal 63 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum<sup>8</sup> (selanjutnya disebut Perpres 30 Tahun 2015) menegaskan bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Selanjutnya Pasal 65 Ayat (1) Perpres 30 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/ atau kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan pasal ini bertujuan untuk memberikan besaran ganti kerugian yang seadil-adilnya bagi warga terdampak pengadaan tanah. Namun sangat disayangkan, nampaknya frasa ‘kerugian lain yang dapat dinilai’ ini bersifat multitafsir dan belum diatur secara spesifik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hal ini akan mengurangi rasa keadilan yang diharapkan oleh seluruh rakyat, khususnya rakyat yang terdampak pengadaan tanah.

---

<sup>7</sup> Jarot Widya Muliawan, **Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan melalui Konsep 3 in 1 in the Land Acquisition**, Litera, Yogyakarta, 2016, hlm. 75-76.

<sup>8</sup> Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2015.

Dalam menilai objek ganti kerugian atas pengadaan tanah, penilai harus merujuk pada Standar Penilaian Indonesia 306 (SPI 306) mengenai Penilaian terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Standar penilaian ini diterbitkan untuk memberikan pedoman penilaian kepada penilai dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Standar ini antara lain memberikan pedoman mengenai konsep dan prinsip umum penilaian, dasar penilaian yang digunakan dan pendekatan penilaian yang sesuai diterapkan untuk setiap objek penilaian. Dalam SPI 306 tersebut dijelaskan bahwa penilaian untuk keperluan ganti kerugian meliputi dua hal berupa ganti kerugian fisik (*material*) dan ganti kerugian nonfisik (*immaterial*).

Pertama, ganti kerugian fisik (*material*) meliputi penggantian terhadap tanah dan/ atau bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Kedua, ganti kerugian nonfisik (*immaterial*) yang meliputi penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan dalam bentuk uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta kerugian lainnya yang dapat dihitung meliputi biaya transaksi, bunga (kompensasi masa tunggu), kerugian sisa tanah dan jenis kerugian lainnya yang dinyatakan oleh Pemberi Tugas dalam surat perjanjian kerja. Dasar nilai yang digunakan adalah Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*) yang diartikan sama dengan Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 2 Tahun 2012.<sup>9</sup> Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*) dirasa dapat memberikan ganti kerugian yang seadil-adilnya bagi pihak yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah. Kewajaran sangatlah identik dengan persepsi mengenai keadilan dalam masyarakat, sehingga ganti kerugian yang wajar bagi masyarakat diharapkan dapat memberikan ganti kerugian yang paling adil.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 81.

Setelah dilakukan penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 Perpres 30 Tahun 2015, maka selanjutnya besaran nilai ganti kerugian yang telah didapat tersebut menjadi dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian. Adapun musyawarah sendiri diartikan sebagai pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah bersama; berunding dan berembuk.<sup>10</sup> Sementara menurut Bernhard Limbong, musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.<sup>11</sup> Hasil kesepakatan yang didapatkan dalam musyawarah selanjutnya menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan.

Musyawarah untuk menetapkan besaran dan bentuk ganti kerugian bertujuan untuk menampung keinginan para pihak, sehingga nantinya dapat dihasilkan suatu kesepakatan mengenai besar dan bentuk ganti kerugian yang dapat mengakomodasi keinginan semua pihak. Dalam melakukan pembayaran ganti kerugian dalam hal pelepasan hak atas tanah, pemerintah juga perlu memperhatikan aspek-aspek berikut ini, yakni: <sup>12</sup>

- a. Kesebandingan, artinya ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku.
- b. Layak, artinya selain sebanding, ganti rugi juga harus layak jika penggantian dengan hak lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

---

<sup>10</sup> Tim penyusun, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Jakarta, Balai Pustaka, 1993, hlm. 603.

<sup>11</sup> Bernhard Limbong (1), **Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**, Jakarta, Margaretha Pustaka, 2015, hlm. 191.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 192.

- c. Perhitungan Cermat, artinya perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai, dan derajat.

Setiap pemilik hak atas tanah dan atau bangunan yang terkena objek pengadaan tanah harus mendapatkan ganti kerugian sebagaimana telah ditegaskan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015, dan berbagai peraturan terkait lainnya. Namun kenyataannya, rencana pengadaan tanah sering kali terhambat karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut. Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara masyarakat dan pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan.<sup>13</sup> Terdapat beberapa kasus penolakan warga terhadap besaran nilai ganti kerugian yang terjadi di beberapa wilayah. Penolakan warga tersebut akhirnya memperlambat rencana pembangunan yang tidak dapat direalisasikan sesuai jangka waktu yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian awal, peneliti menemukan fakta di lapangan bahwa di Desa Muneng, Kecamatan Sumberasih, Kabupaten Probolinggo, terdapat beberapa warga desa yang tidak menyepakati besaran ganti kerugian terhadap tanah mereka yang menjadi objek pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol Pasuruan - Probolinggo karena dianggap tidak sesuai dengan harga pasar, yang mana permasalahan ini hingga saat ini masih belum terselesaikan. Bahkan masyarakat mengindikasikan bahwa Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) dan penilai yang ikut serta menentukan besaran ganti kerugian tidak menjalankan seluruh ketentuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.<sup>14</sup> Penolakan warga terhadap besaran ganti kerugian seperti ini akan menjadi penghambat terselenggaranya berbagai proyek pembangunan nasional yang telah direncanakan.

---

<sup>13</sup> Sudjarwo Marsoen dkk, **Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah**, Renebook, Jakarta, 2015, hlm. 69.

<sup>14</sup> Wawancara dengan bapak H. Suki, selaku warga yang terkena pengadaan tanah, pada tanggal 18 Februari 2017, pukul 15.30 WIB.

Di daerah lain juga terdapat kasus dengan permasalahan yang serupa, di mana pemegang hak atas tanah yang terdampak pengadaan tanah tidak menyepakati besaran ganti kerugian. Sebagaimana diberitakan dalam *Antara News* bahwa warga dari tiga desa yaitu Desa Gunung Sugih, Gunung Sari, dan Desa Seputih Jaya di Kabupaten Lampung Tengah yang terkena pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) di Provinsi Lampung menolak nilai ganti rugi yang ditetapkan Tim Penilai (*Appraisal*) karena dirasa tidak layak dan tidak adil serta tidak sesuai dengan tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Warga menilai, Tim Penilai (*Appraisal*) telah menentukan harga secara sepihak dan tertutup serta tidak adanya proses musyawarah dalam penentuan harga lahan untuk JTTS tersebut sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu UU N0 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>15</sup> Kondisi tersebut menggambarkan prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya.

Permasalahan mengenai ketidaksesuaian besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga terjadi di Kota Malang, sebagaimana diberitakan dalam harian Kompas bahwa sebanyak 63 KK terdampak pengadaan tanah pembangunan jalan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedung Kandang, Kota Malang menolak nilai ganti rugi sebesar Rp. 3,9 juta per meter persegi. Sebanyak 63 KK telah melayangkan gugatannya terhadap 87 bidang tanah terdampak dan saat ini telah berada di tingkat banding. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Malang berencana mengusulkan pemindahan

---

<sup>15</sup> Budisantoso Budiman, **Warga Lamteng Tetap Tolak Ganti Rugi Tol** (*online*), diakses dari <http://lampung.antaranews.com>, pada tanggal 15 Februari 2017, pukul 19.00 WIB.



lokasi pembangunan pintu tol Malang-Pandaan ke Kelurahan Buring atau sekitar GOR Ken Arok Kota Malang.<sup>16</sup>

Perbedaan besaran ganti kerugian yang diinginkan kedua belah pihak dalam pengadaan tanah, yakni pemerintah dan masyarakat terdampak, seperti yang telah dikemukakan dalam kasus-kasus di atas terjadi akibat adanya perbedaan persepsi mengenai besaran ganti kerugian yang layak dan adil. Kondisi ini menunjukkan bahwa batasan layak dan adil menurut pemerintah belum tentu layak dan adil menurut masyarakat terdampak, begitu pula sebaliknya. Memberikan batasan mengenai frasa layak dan adil bukanlah hal yang mudah, mengingat penilaiannya sangat subyektif dan terlalu abstrak untuk dipahami, bahkan tidak ada penjelasan yang spesifik mengenai frasa ‘layak dan adil’ ini.

Jumlah tanah yang tetap dan kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan timbulnya konflik sosial yang tidak bisa dihindarkan. Salah satu penyebab terjadinya konflik sosial adalah perbenturan kepentingan antara pemerintah (kebutuhan akan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum) dan masyarakat (kebutuhan akan hak atas tanah). Harga tanah yang semakin hari terus melonjak dan penurunan kualitas tanah juga merupakan permasalahan yang harus dicari penyelesaiannya.

Berbagai permasalahan klasik terkait tanah merupakan pertanda bagi pemerintah untuk segera merevisi kebijakan di bidang pertanahan. Revisi kebijakan tersebut perlu diarahkan pada mekanisme penyediaan tanah untuk kepentingan umum yang terpadu atau terintegrasi serta dapat mengakomodasi kebutuhan pemerintah dan masyarakat pemegang hak atas tanah secara bersamaan. Salah satu kebijakan yang bisa menjadi solusi dalam menjawab tantangan kesulitan

---

<sup>16</sup> Andi Hartik, **Pembebasan Lahan Berlarut, Malang Usulkan Pemindahan Proyek Pintu Tol Malang-Pandaan** (*online*), diakses dari <http://regional.kompas.com>, pada tanggal 25 Februari 2017, pukul 17.00 WIB.

mendapatkan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum ialah dengan membentuk entitas bank tanah yang sudah sukses diterapkan di banyak negara maju sebagai salah satu mekanisme untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, di antaranya negara Belanda, Colombo, dan Korea Selatan.

Tinjauan penyediaan tanah di Belanda adalah praktek konsolidasi tanah dan *land readjustment* yang dilakukan secara bersama-sama dengan praktek bank tanah. Praktek bank tanah dibutuhkan dalam pelaksanaan konsolidasi tanah guna mempercepat pelaksanaan dan mempermudah proses akuisisi tanah. Lembaga yang berwenang bersifat *ad hoc* dan merupakan dewan nasional yang terdiri dari beberapa kementerian atau lembaga yang menjalankan tupoksi masing-masing dalam satu rencana pembangunan kawasan yang disepakati bersama, kelembagaan ini bersifat non profit dan tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Peruntukan penggunaannya adalah peningkatan kinerja lahan pertanian, restorasi sungai, dan penggantian lingkungan yang rusak (penghijauan).<sup>17</sup> Tujuan penyelenggaraan bank tanah di Belanda lebih berfokus pada perbaikan lingkungan, tidak ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan tujuan penyelenggaraan bank tanah di Amerika Serikat yang akan dibahas dan dianalisis lebih jauh dalam penelitian ini.

Bank tanah adalah akuisisi tanah secara sistematis terhadap tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar, atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan.<sup>18</sup> Akuisisi yang dilakukan bank tanah terhadap tanah-tanah yang dinilai tidak produktif ditujukan untuk dikelola dengan baik agar tanah-tanah tersebut menjadi lahan produktif yang dapat dimanfaatkan. Salah satu pemanfaatan yang dimaksud dapat berupa

---

<sup>17</sup> Ranitya Ganindha, **Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum**, Jurnal Arena Hukum, Vol. 09, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2016, hlm. 456-457.

<sup>18</sup> Bernhard Limbong (2), **Bank Tanah**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013, hlm. 70.

penyediaan lahan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.<sup>v</sup>Bank tanah menghimpun tanah dari masyarakat, terutama tanah yang ditelantarkan dan tanah negara yang belum digunakan, untuk selanjutnya dikembangkan dan didistribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah.<sup>19</sup>

Bank tanah ini dapat menjadi salah satu alternatif cara penyediaan tanah nirkonflik yang dapat diterapkan di Indonesia, khususnya untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang hingga saat ini masih kerap terjadi. Konstruksi hukum pengaturan bank tanah perlu dilakukan sebagai dasar regulasi penyelenggaraan bank tanah dalam hukum positif nasional. Nantinya regulasi tersebut dapat mengatur berbagai aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan bank tanah di Indonesia.

Berangkat dari uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan kajian dan penelitian terkait permasalahan tersebut, sebagaimana telah dituangkan dalam tesis ini dengan judul “**Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan di Indonesia.**” Sebelum menemukan suatu konstruksi hukum pengaturan bank tanah, maka terlebih dahulu peneliti akan menganalisis beberapa aspek terkait dengan konsep bank tanah yang selanjutnya akan berujung pada suatu konstruksi hukum yang dimaksud. Adapun tahapan pembahasannya akan dimasukkan dalam beberapa sub bab berikut: (a) Konsep dan urgensi bank tanah; (b) Pengaturan bank tanah di beberapa negara; (c) Konsep bank tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia; dan (d) Konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan yang diteliti dalam tesis ini, yakni bagaimana konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, peneliti berusaha menemukan tujuan penelitian yang selaras dengan rumusan masalah yang ada, karena tujuan penelitian pada hakikatnya adalah mengungkapkan apa yang hendak dicapai peneliti, serta arah dari suatu penelitian ditentukan oleh tujuan penelitian.<sup>20</sup> Maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis, serta menemukan suatu konstruksi hukum pengaturan bank tanah dalam rangka mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia, dalam rangka memberikan rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum di masa yang akan datang.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, antara lain:

### **1. Secara Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi hukum, khususnya mengenai bank tanah dalam rangka mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia sebagai upaya menjamin kepastian hukum di masa yang

---

<sup>20</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 89.

akan datang. Selain itu, diharapkan dapat menjadi bahan atau kajian ilmiah bagi masyarakat umum untuk menambah wawasan ilmu hukum di bidang pertanahan.

## 2. Secara Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan dasar pemikiran bagi pemerintah agar dapat melakukan suatu konstruksi hukum pengaturan bank tanah dalam rangka mewujudkan pengelolaan aset tanah yang berkeadilan di Indonesia, sehingga dapat memenuhi berbagai aspek tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, serta kepastian hukum bagi masyarakat;

### b. Bagi PPAT, Notaris, dan Pejabat Lelang

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi PPAT, Notaris, dan Pejabat Lelang selaku praktisi hukum di bidang pertanahan dalam menyelesaikan persoalan hukum yang berkaitan dengan tanah dan khususnya mengenai pengaturan bank tanah di masa yang akan datang, mengingat penyelenggaraan bank tanah ini berkaitan erat dengan proses peralihan hak atas tanah baik melalui mekanisme jual beli atau tukar menukar atau hibah atau lelang yang secara otomatis akan melibatkan PPAT, Notaris, dan Pejabat Lelang.

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan wawasan bagi masyarakat mengenai konstruksi hukum pengaturan bank tanah dalam rangka mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia.

## **E. Kerangka Teoritik**

Teori memegang peranan penting dalam penelitian karena teori merupakan pisau analisis yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang diteliti. Permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penelitian ini berfokus pada analisis bagaimana konstruksi hukum pengaturan bank tanah yang dapat memenuhi tujuan hukum yang dicita-citakan, yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Untuk itu, maka telah dipilih beberapa teori yang relevan untuk digunakan dalam menganalisis permasalahan tersebut, antara lain:

### 1. Teori Tujuan Hukum

Penelitian ini menggunakan teori tujuan hukum karena permasalahan inti yang dirumuskan dalam penelitian ini berfokus pada konstruksi hukum pengaturan bank tanah yang dapat mencerminkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Teori tujuan hukum dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa tujuan hukum dapat dipahami sebagai suatu konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Tujuan hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa tujuan hukum, niscaya produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.<sup>21</sup> Tujuan hukum harus dipahami sebagai dasar sekaligus pengikat dalam pembentukan perundang-undangan.

Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.<sup>22</sup> Sebagai suatu nilai dasar yang harus dipenuhi, maka rancangan pengaturan bank tanah harus mampu mendukung terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut. Keadilan dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban

---

<sup>21</sup> Esmi Warasih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah sosiologis**, Semarang, PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Adapun kepastian hukum dimaksudkan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

## **2. Teori Keadilan**

Sebagai tujuan utama dari hukum, maka keadilan sering menjadi fokus utama dari setiap diskusi tentang hukum. Sayangnya, karena keadilan sendiri merupakan konsep yang sangat abstrak, maka tidak pernah didapatkan gambaran yang pasti tentang arti dan makna yang seragam dari keadilan itu sendiri di sepanjang sejarah kehidupan manusia. Teori keadilan ini akan menjadi pisau analisis yang dapat mengkaji posisi para pihak dalam penyelenggaraan bank tanah, yakni pemerintah dan masyarakat, apakah telah sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang dijabarkan dalam teori keadilan Aristoteles, Sayyid Qutb, dan Amartya Sen. Berikut ini adalah penjabaran terhadap beberapa teori keadilan yang akan digunakan oleh peneliti untuk menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu:

### **A. Teori Keadilan Aristoteles**

Aristoteles membagi keadilan ke dalam keadilan distributif dan keadilan kumulatif. Keadilan kumulatif merupakan suatu keputusan yang konstan untuk memberikan setiap orang akan haknya (*to give each one his due*), dengan tujuan untuk menyesuaikan atau menyeimbangkan interaksi antar individu, sehingga masing-masing bisa memperoleh haknya secara sama. Jadi, keadilan kumulatif yang merupakan keadilan yang berasal dari suatu kebajikan yang khusus, pada prinsipnya memberlakukan asas sama rata, tanpa

melihat pada kualifikasi pencari keadilan tersebut. Jadi, keadilan kumulatif memberlakukan setiap orang secara sama (*equal*). Keadilan kumulatif menurut Aristoteles ini adalah pekerjaannya hakim. Misalnya, menjatuhkan hukuman sesuai dengan kesalahannya atau memberikan ganti rugi sesuai kerugian yang dideritanya, sehingga tidak ada orang yang mendapatkan keuntungan atas penderitaan orang lain, atau tidak ada orang yang menari-nari di atas duka lara orang lain.<sup>23</sup> Jika dikaitkan dengan praktik pengadaan tanah melalui mekanisme bank tanah, maka keadilan kumulatif ini berkaitan erat dengan besaran nilai atau harga tanah yang disepakati antara bank tanah dan masyarakat pemilik tanah.

Sedangkan keadilan distributif merupakan suatu keputusan yang konstan dari negara sebagai otoritas kekuasaan untuk memberikan setiap orang akan haknya, dengan tujuan untuk mendistribusikan barang-barang yang dapat dimiliki dalam jenis dan jumlah yang masing-masingnya bervariasi, sesuai dengan jasa baik (*merits*), kecurangan/ketercelaan (*demerits*), kemampuan dan kebutuhan dari setiap individu dalam suatu masyarakat. Sehingga terhadap keadilan distributif ini ada yang menganggap sebagai bagian dari keadilan untuk memberi hasil (*remunerative justice*) atau bagian dari keadilan untuk mempertahankan hak (*vindicative justice*). Dalam hal ini, keadilan distributif memberikan setiap orang sesuai prestasinya, atau memberikan hukuman kepada setiap orang sesuai tingkat kesalahannya. Karena itu, berbeda dengan keadilan kumulatif yang menekankan pada pengertian kesamaan (*equal*), sedangkan keadilan distributif lebih menekankan kepada pengertian proporsional.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Munir Fuady, **Dinamika Teori Hukum**, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 110-111.

<sup>24</sup> *Ibid.*



Baik keadilan distributif maupun keadilan kumulatif sama-sama harus diterapkan dalam berbagai aspek kehidupan. Negara sebagai lembaga kekuasaan tertinggi harus mengakomodasi terciptanya keadilan distributif dan keadilan kumulatif dalam setiap tatanan kehidupan rakyatnya melalui seperangkat aturan hukum yang menjadi acuan dasar dalam bertindak. Terciptanya keadilan distributif dan keadilan kumulatif secara bersama-sama akan menjamin perlindungan hak dan kewajiban berbagai pihak demi tercapainya rasa keadilan yang utuh.

## **B. Teori Keadilan Sayyid Qutb**

Dalam menganalisis kesejahteraan yang muncul sesuai dengan apa yang diharapkan oleh rakyat dari penerapan konsep bank tanah di Indonesia, peneliti menggunakan teori keadilan sosial dalam Islam. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghindari posisi yang merugikan dan timpang sebelah dalam penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Teori Keadilan sosial menurut Islam dicetuskan oleh Sayyid Qutb dalam kitabnya yang berjudul *Al-‘Adalah al-Ijtima’iyyah fi’ al-Islam* (yang kemudian dialihbahasakan dengan buku yang berjudul Keadilan Sosial dalam Islam).

Sayyid Qutb berpandangan bahwa keadilan sosial dalam kehidupan tidak mungkin dapat ditegakkan bila setiap anggota masyarakatnya ingin menikmati kebebasan mutlak tanpa batas dan tanpa arah tertentu, di mana setiap orang menikmati kebebasan jiwa yang mutlak, terbebas dari segala bentuk tekanan dan memperoleh kesamaan penuh yang tidak disertai ikatan dan syarat apapun. Kata Qutb, keadaan semacam ini merupakan jaminan bagi hancurnya masyarakat yang pasti pula akan menghancurkan anggota masyarakat itu sendiri.<sup>25</sup> Dengan artian bahwa kebebasan harus diberikan dalam kehidupan dengan catatan

---

<sup>25</sup> Sayyid Qutb, **Keadilan Sosial dalam Islam**, Bandung, Pustaka, 1984, hlm. 79.

tidak ada kebebasan mutlak tanpa batas. Islam akan memberikan keadilan pada semua segi kehidupan. Tidak akan memberikan ketetapan yang miring dan tidak pula dipengaruhi oleh apapun kecuali penetapan kebenaran, yang benar adalah benar dan yang salah adalah salah. Di mana setiap orang menikmati kebebasan jiwa yang mutlak, terbebas dari segala bentuk tekanan dan memperoleh kesamaan penuh yang tidak disertai ikatan dan syarat apapun.

Selanjutnya Sayyid Qutb mengungkapkan secara mendetail tentang keadilan sosial dalam Islam sebagai berikut: *“Di sini setiap individu menikmati keadilan yang sama, tidak ada diskriminasi antara mereka yang muncul karena nasab dan kekayaan, karena uang dan pangkat/ jabatan sebagaimana yang ada pada umat di luar Islam, walaupun antara kaum muslimin dan orang-orang non-Islam itu terdapat permusuhan dan kebencian. Sungguh ini merupakan nilai keadilan yang belum pernah dicapai oleh hukum internasional manapun dan juga oleh hukum lokal manapun sampai detik ini”*<sup>26</sup> Pernyataan tersebut mendeskripsikan bahwa tidak ada yang bisa mempengaruhi tegaknya keadilan, apapun dan siapapun saja yang mencoba menghalangi tegaknya keadilan dengan alasan harta maupun nasab maupun jabatan adalah tidak benar.

### **C. Teori Keadilan Amartya Sen**

Sen mendekati keadilan dari sudut pandang yang berbeda dari berbagai pendekatan sebelumnya. Melalui salah satu bukunya yang berjudul *The Idea of Justice*, Sen menggambarkan bahwa ketika berbicara tentang keadilan, dia tidak ingin melakukan pendekatan transendental yang terlalu ideal sebagaimana dilakukan oleh para pemikir keadilan seperti John Rawls, John Locke, dan Immanuel Kant. Dia bertolak dari pendekatan tersendiri yang berbeda dengan yang lainnya, yakni pendekatan komparatif.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

Untuk mengilustrasikan mengenai pendekatan komparatif yang ditawarkannya, Sen menyebutkan bahwa:<sup>27</sup>

*“To illustrate, if we are trying to choose between a Picasso and a Dali, it is of no help to invoke a diagnosis (even if such a transcendental diagnosis could be made) that the ideal picture in the world is the Mona Lisa. That may be interesting to hear, but it is neither here nor there in the choice between a Dali and a Picasso.”*

Jika kita diminta untuk memilih mana yang paling baik dan ideal antara lukisan Picasso dan Dali, maka kita tidak bisa mengatakan bahwa lukisan yang terbaik di seluruh dunia adalah lukisannya Mona Lisa. Walaupun pada kenyataannya memang lukisan Mona Lisa-lah yang terbaik sepanjang masa, namun lukisan tersebut tidak termasuk dalam opsi pilihan antara lukisan Picasso dan Dali. Di sini Sen hanya ingin menegaskan bahwa mengejar keadilan sebenarnya adalah soal perbandingan.

Dalam praktik sehari-hari, kita selalu membandingkan kebijakan dengan kemungkinan kebijakan lainnya dan bukan dengan kebijakan yang sudah ideal. Sama halnya jika orang pergi membeli baju ke pasar, maka dia tidak mungkin membandingkan baju itu dengan baju yang ideal, melainkan membandingkannya dengan baju lain yang ada di pasar. Selanjutnya pendekatan transendental dan komparatif ini dijabarkan Sen dalam 2 (dua) makna keadilan yang berbeda dalam Bahasa Sanskrit, yakni *niti* dan *nyaya*. Penjabaran mengenai keduanya diuraikan sebagai berikut:<sup>28</sup>

*“Among the principal uses of the term niti are organizational propriety and behavioural correctness. In contrast with niti, the term nyaya stands for a comprehensive concept of realized justice. In that line of vision, the roles of institutions, rules and organization, important as they are, have to be assessed in the broader and more inclusive perspective of nyaya, which is inescapably linked with the world that actually emerges, not just the institutions or rules we happen to have.”*

---

<sup>27</sup> Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Cambridge: Massachussetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, hlm. 16.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

Dari pernyataan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *niti* adalah kepatutan organisasi dan ketepatan perilaku (yang berhubungan erat dengan aturan) dan *nyaya* adalah konsep komprehensif tentang keadilan yang benar-benar direalisasikan dalam kehidupan (yang berhubungan erat dengan kenyataan). *Niti* sebagai peran institusi, peraturan, dan organisasi memang sangat penting, namun harus dinilai dalam perspektif yang lebih luas dan lebih inklusif dari *nyaya*, yang memang berkaitan langsung dengan dunia realitas yang benar-benar muncul, tidak hanya sebatas institusi atau peraturan yang dimiliki.

*Niti* lebih mengarah pada pendekatan transendental, sedangkan *nyaya* lebih mengarah pada pendekatan komparatif. Sen sangat meragukan pendekatan transendental yang berusaha menciptakan satu laporan tentang keadilan yang bersifat universal dan sama tanpa batasan ruang dan waktu. Sen berpendapat bahwa pendekatan semacam ini tidak mungkin untuk ditempuh karena ada banyak sekali teori keadilan dan teori yang paling tepat untuk diterapkan di suatu tempat belum tentu tepat pula untuk diterapkan di tempat yang lain.

Selanjutnya untuk menemukan bagaimana masyarakat yang adil, Sen mengilustrasikannya dengan analogi tentang 3 (tiga) anak yang memperebutkan sebuah seruling, yakni Anne, Bob, dan Carla.<sup>29</sup> Anne mengatakan bahwa seruling itu harus diberikan pada dia karena dia satu-satunya orang yang tahu bagaimana memainkannya. Bob mengatakan bahwa seruling itu harus diserahkan kepada dirinya karena dia begitu miskin sehingga tidak punya mainan untuk dimainkan. Carla mengatakan bahwa seruling

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 12-15.

itu miliknya karena merupakan hasil karyanya sendiri. Bagaimana kita mengambil keputusan di antara tiga klaim tersebut?

Maka siapa yang mendapatkan seruling itu bergantung pada filosofi keadilan kita. Hedonis utilitarian akan memberikan seruling tersebut pada Anne karena dia akan mendapatkan kenikmatan maksimum ketika dia dapat benar-benar memainkan seruling tersebut. Bob, yang paling miskin, akan mendapatkan dukungan langsung dari ekonomi egaliter. Sedangkan yang libertarian akan memberikannya kepada Carla. Walaupun ketiga dimensi yang diilustrasikan melalui Anne, Bob, dan Carla semuanya didasarkan pada argumentasi rasional dan benar berdasarkan perspektif mereka masing-masing, namun mereka mengarah pada penyelesaian yang sama sekali berbeda. Dengan demikian, maka keadilan tidak hanya merupakan suatu idealisme tunggal, melainkan suatu pengertian pluralistik dengan banyak dimensi. Sedangkan pendekatan transendental dalam melihat keadilan umumnya dalam lingkup utopia, tunggal.

Alternatif yang ditawarkan oleh Sen adalah sebuah pendekatan yang terfokus pada keadilan yang berkonsentrasi pada perilaku nyata yang dijalankan orang dan pada kondisi aktualnya. Dia menginginkan agar kita berfokus untuk menyingkirkan ketidakadilan di mana kita semua dapat sepakat tentang hal tersebut. Pendekatan Sen terhadap keadilan bukan berujung pada keyakinan bahwa masing-masing identitas punya budaya sendiri-sendiri hingga tidak terjadi titik temu, melainkan memberi peluang bebas kepada masing-masing orang atau kelompok untuk memilih identitas mana yang bisa menjadi mediasi untuk mencapai keadilan. Dengan demikian, akan lebih praktis jika berangkat dari hal konkrit menyangkut ketidakadilan daripada berangkat dari keadilan itu sendiri. Lebih

mudah mengidentifikasi keadilan dari aspek kualitas negatif dibandingkan aspek kualitas positif.

Menurut Amartya Khumar Sen, ada tiga karakter penting yang menunjukkan sasaran yang harus diselesaikan dengan teori keadilan, yaitu:<sup>30</sup>

1. Teori keadilan dapat dijadikan pertimbangan praktis disertai penilaian bagaimana cara untuk mengurangi ketidakadilan dan menciptakan keadilan dari pada sekedar memberi karakterisasi masyarakat yang sempurna adil.
2. Teori keadilan dapat menjawab permasalahan keadilan secara komparatif yang disetujui berdasarkan argumentasi yang masuk akal.
3. Teori keadilan ditujukan untuk menyelesaikan ketidakadilan yang dapat dikaitkan dengan perilaku menyimpang dari pada aspek kelemahan institusional.

### 3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan salah satu tujuan hukum. Hukum akan kehilangan makna tanpa nilai kepastian, karena keberadaan nilai kepastianlah yang membuat hukum tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Teori kepastian hukum ini menjadi pisau analisis yang akan mengkaji kepastian hukum terhadap pelaksanaan konsep bank tanah di Indonesia. Regulasi yang mengatur mengenai bank tanah harus dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak, sehingga dengan demikian mampu melindungi hak dan kewajiban semua pihak yang terlibat.

E. Fernando M. Manullang menyebutkan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Dalam bukunya, E. Fernando M.

---

<sup>30</sup> Amartya Sen, *The Idea of Justice* dalam Suparjo, **Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara dalam Politik Hukum Agraria Pasca Proklamasi 1945 hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya Khumar Sen)**, Ringkasan Disertasi, Depok, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2014, hlm. 34. Dikutip dari Disertasi Imam Koeswahyono, **Politik Hukum Tukar Menukar Barang Milik Negara/ Daerah dalam Konteks Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah yang Berkeadilan**, Malang, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2016, hlm. 54.

Manullang menyebutkan pendapat dari Sudikno Mertokusumo bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>31</sup> Tindakan sewenang-wenang yang dimaksud khusus ditujukan untuk pihak yang posisinya lemah, dalam hal ini negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi perlu dibatasi kewenangannya secara tegas agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya dalam menyediakan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Jan M. Otto memberikan pula pendapatnya mengenai kepastian hukum, yaitu kepastian hukum akan dicapai dalam situasi tertentu.<sup>32</sup>

- a. Terdapat aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten serta mudah diperoleh (*accessible*), dan yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten serta tunduk dan taat kepadanya;
- c. Mayoritas warga secara prinsipnya menyetujui dari muatan isi, serta menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d. Hakim-hakim (peradilan) bersikap mandiri serta tidak berpihak dalam menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; dan
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum bisa dicapai apabila substansi dari hukumnya sejalan dengan kebutuhan dari masyarakat. Ketentuan hukum yang dapat menciptakan kepastian hukum yakni hukum yang mencerminkan budaya masyarakat.

---

<sup>31</sup> E. Fernando M. Manullang, **Menggapai Hukum Berkeadilan (Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai)**, Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 91-92.

<sup>32</sup> Jan Michiel Otto, **Kepastian Hukum di Negara Berkembang** (terjemahan Tristram Moeliono), Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2003, hlm. 5.

Kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) adalah dapat mensyaratkan terciptanya suatu keharmonisan antara negara dengan masyarakat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Adapun menurut E. Fernando M. Manullang, kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang harus sesuai dengan bunyi dari aturannya agar masyarakat dapat memastikan hukum tersebut telah dilaksanakan.<sup>33</sup> Pendapat E. Fernando M. Manullang tersebut menekankan pada pemberian jaminan bahwa bagaimana dijalankannya suatu aturan hukum, apakah telah dijalankan sesuai dengan aturan tersebut atau tidak. Pengabaian terhadap muatan aturan akan menciptakan ketidakpastian hukum yang berpotensi menciptakan ketidakadilan bagi masyarakat.

#### **4. Teori Kemanfaatan Hukum**

Selain keadilan dan kepastian hukum, maka tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Perlu diketahui bahwa keadilan dan kemanfaatan secara tradisional sudah ada sebelum era hukum modern, artinya sudah sejak ribuan tahun lalu kedua nilai tersebut ada dalam wacana hukum. Sedangkan kepastian hukum adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dipositifkan, dan menjadi publik.

Untuk memahami dengan jelas mengenai kepastian hukum, berikut uraian pengertian mengenai kemanfaatan hukum menurut Jeremy Bentham, dalam karya monumentalnya berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Menurutnnya, kemanfaatan hukum didefinisikan sebagai sifat dalam sembarang benda, yang dengannya benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan atau kejahatan serta ketidakbahagiaan pada pihak yang

---

<sup>33</sup> E. Fernando M. Manullang, *op.cit.*, hlm. 95.



kepentingannya dipertimbangkan. Lebih jelasnya bahwa adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.<sup>34</sup> Jika teori kemanfaatan ini dikaitkan dengan sistem hukum Indonesia, maka seyogyanya seluruh instrumen hukum yang ada harus mampu mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat merupakan aktualisasi dari kebahagiaan yang dirasakan oleh rakyat Indonesia.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana dilakukan dengan metode ilmiah, bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.<sup>35</sup> Kegiatan penelitian pada prinsipnya merupakan kegiatan memperoleh dan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang kemudian diuji untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, maka metode penelitian yang ditetapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan oleh peneliti berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah pemecahan masalah yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas beranjak dari adanya kesenjangan dalam norma atau asas hukum, yang memiliki ciri dengan menggunakan landasan teoritis dan bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

---

<sup>34</sup> Achmad Ali (1), **Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicial Prudence*): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*Legiprudence*)**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 273.

<sup>35</sup> Bambang Waluyo, **Penelitian Hukum Dalam Praktek**, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm 6.

Landasan teoritis yang digunakan merupakan peraturan perundang-undangan, norma-norma, maupun teori-teori yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat.<sup>36</sup>

Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian doktrinal yakni penelitian hukum yang akan menelaah secara sistematis mengenai aturan hukum kemudian memberikan analisis untuk menjawab isu-isu hukum masa depan.<sup>37</sup> Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sehingga dikatakan sebagai penelitian hukum normatif, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan bagaimana konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia.

## 2. Metode Pendekatan

Sebuah pendekatan dalam penelitian, menurut Pearce D, Kampbell dan Harding,<sup>38</sup> dapat dipahami sebagai *“research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analysis the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments.”* Adapun metode pendekatan yang dipergunakan oleh peneliti dalam penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) jenis pendekatan, yaitu:

### a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini berguna untuk mencari kandungan filosofis suatu perundang-undangan serta untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-

---

<sup>36</sup> Bambang Sunggono, **Metodologi Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm 41.

<sup>37</sup> Peter Mahmud Marzuki. **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 32.

<sup>38</sup> Terry Hutchinson, **Researching and Writing in Law**, Lawbook Company (Thomson Reuters), Sydney, 2010, hlm. 61.

undang dengan undang-undang lainnya atau antara suatu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.<sup>39</sup>

Pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk menelaah apakah ada konsistensi antara peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dengan implementasi konsep bank tanah, sehingga nantinya tercipta suatu konstruksi hukum pengaturan bank tanah yang berkesinambungan dengan hukum positif nasional. Adapun peraturan perundang-undangan yang akan ditelaah untuk penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*);

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan manakala peneliti harus membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya tanpa beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.<sup>40</sup> Dalam penelitian ini, peneliti mencoba menemukan konsep-konsep mengenai bank tanah yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang sedang berkembang serta pengaturan terkait bank tanah di negara lain. Selanjutnya konsep-konsep tersebut dianalisis secara mendalam sebagai argumentasi hukum.

c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*);

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 133.

<sup>40</sup> Peter Mahmud Marzuki. *op.cit.*, hlm. 135.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah suatu cara yang digunakan dalam penelitian hukum normatif untuk membandingkan salah satu lembaga hukum (*legal institutions*) dari sistem hukum yang satu dengan lembaga hukum (yang kurang lebih sama dari sistem hukum) yang lain. Dengan melakukan perbandingan hukum akan dapat ditarik kesimpulan bahwa (1) kebutuhan-kebutuhan yang universal (sama) akan menimbulkan cara-cara pengaturan yang sama pula; dan (2) kebutuhan-kebutuhan khusus berdasarkan perbedaan suasana dan sejarah itu menimbulkan cara-cara yang berbeda pula. Pendekatan perbandingan yang digunakan akan dipakai untuk melihat bagaimana negara lain mengatur bank tanah dan pola penerapannya di masing-masing negara tersebut.

Masukan yang didapat dari bahan hukum negara lain tersebut akan menjadi bahan analisis terhadap upaya pengaturan bank tanah dalam peraturan perundang-undangan nasional. Fungsi dari pendekatan perbandingan ini adalah sebagai ilmu bantu bagi hukum dogmatik, di mana dalam lingkup ini dipertimbangkan pengaturan dan penyelesaian-penyelesaian tertentu dalam tatanan hukum lain dan menilai ketepatannya untuk hukum nasional.<sup>41</sup> Pendekatan perbandingan dalam penelitian ini digunakan untuk melihat pengaturan mengenai bank tanah di negara lain, yaitu Belanda dan Amerika Serikat. Pemilihan kedua negara tersebut sebagai bahan perbandingan dikarenakan berdasarkan penelitian melalui internet yang telah dilakukan oleh peneliti, ternyata kedua negara inilah yang mempunyai peraturan yang lengkap mengenai bank tanah yang telah lama diterapkan di kedua negara tersebut. Kontribusi yang didapat dari mempelajari peraturan hukum dari negara-negara lain tersebut dijadikan bahan analisis terhadap pengaturan bank tanah ke depan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini.

---

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki. *op.cit.*, hlm. 138.

### 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yang diuraikan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang memiliki otoritas. Otoritas di sini berarti bahwa bahan hukum tersebut memiliki sifat yang mengikat.<sup>42</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam pembahasan penelitian ini, antara lain:
  1. Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5), Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Pasal 2 Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
  3. Pasal 1 Ayat (1), Pasal 2 Ayat (1) dan (2), Pasal 9 Ayat (2), Pasal 6, serta Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
  4. Pasal 1 angka 6, Pasal 5 Ayat (4), Pasal 10, serta Pasal 60 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
  5. Pasal 7 Ayat (1) dan (2), Pasal 14 Ayat (1), Pasal 17 Ayat (1), Pasal 16 Ayat (3), Pasal 18, Pasal 20 Ayat (4), serta Pasal 32 Ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
  6. Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;

---

<sup>42</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *op.cit.*, hlm. 95.

7. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota;
8. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
9. Pasal 3 Ayat (1) dan (2), Pasal 63 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10. Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
11. Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur;
12. Pasal 1, Pasal 2 Ayat (1), dan Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan;
13. Pasal 1, Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan;
14. Pasal 1 jo. Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 2000 tentang Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional;

15. Pasal 1, Pasal 3 dan Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2009 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang;
16. Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer, yang terdiri atas literatur-literatur, hasil-hasil penelitian, makalah dalam seminar/ lokakarya/ simposium, jurnal, artikel-artikel, pendapat para sarjana, putusan pengadilan, serta catatan perkuliahan yang terkait dengan masalah hukum yang telah dirumuskan oleh peneliti.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, hasil wawancara, dan lainnya yang dapat membantu untuk menganalisis isu hukum yang telah dikemukakan.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui penelusuran studi kepustakaan (*library research*), yaitu melalui prosedur inventarisasi dan klasifikasi serta sistematisasi terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia. Tahap pengumpulan bahan hukum pertama kali dilakukan dengan cara inventarisasi, yaitu mengumpulkan bahan-bahan hukum sesuai objek penelitian. Selanjutnya dilakukan dengan cara klasifikasi, yaitu memilah-milah bahan hukum sehingga yang tersisa hanyalah bahan hukum yang benar-benar sesuai

dengan objek penelitian. Kemudian diakhiri dengan cara sistematisasi, yaitu menyusun secara sistematis bahan hukum yang harus dibaca terlebih dahulu agar memudahkan penelitian ini.

## **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan suatu kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.<sup>43</sup> Dalam penelitian hukum normatif ini, semua bahan hukum primer yang telah dikumpulkan kemudian akan dikelompokkan, ditafsirkan dan dianalisis menggunakan interpretasi sistematis. Menurut P.W.C. Akkerman, sebagaimana telah dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, interpretasi sistematis adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan di antara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung. Di samping itu juga harus dilihat bahwa hubungan itu tidak bersifat teknis, tetapi juga harus dilihat asas yang melandasinya. Landasan pemikiran interpretasi sistematis adalah bahwa undang-undang merupakan suatu kesatuan dan tidak satu pun ketentuan di dalam undang-undang merupakan aturan yang berdiri sendiri.<sup>44</sup> Artinya tidak satupun dari peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan seakan-akan ia berdiri sendiri.

Interpretasi terhadap bahan hukum primer ini bertujuan untuk melakukan pembahasan secara mendalam terhadap isi dari beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan penyelenggaraan konsep bank tanah di Indonesia. Hasil yang didapat berupa perbandingan apakah konsep bank tanah yang akan diskonstruksikan dalam penelitian ini sudah sesuai atau tidak dengan keseluruhan sistem perundang-undangan yang dimaksud.

---

<sup>43</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *op.cit.*, hlm. 183.

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 151.



Perbandingan ini sangat penting untuk menghindari terjadinya disharmonisasi pengaturan di waktu yang akan datang.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dianalisis menggunakan analisis deskriptif, yaitu dengan cara mencari landasan hukum dari berbagai literatur hukum, sehingga diperoleh konsep dan doktrin dari para ahli hukum untuk memposisikan permasalahan yang diangkat apakah sudah sesuai dengan teori-teori hukum yang digunakan oleh peneliti sebagai pisau analisis. Analisis terhadap bahan hukum sekunder bertujuan untuk memperkuat argumentasi dari segi doktrin dan teori-teori hukum yang didapatkan sebelumnya.

Proses analisis bahan hukum dimulai dari substansi bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, selanjutnya analisis dilakukan terhadap substansi bahan hukum sekunder yang berupa putusan pengadilan, hasil penelitian, jurnal, artikel, makalah, dan bahan lain yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Di samping itu, proses analisis juga dilakukan terhadap substansi bahan hukum tersier yang berupa kamus, ensiklopedia, dan hasil wawancara yang akan membantu peneliti untuk lebih memahami bahan hukum primer dan sekunder. Analisis bahan hukum dilakukan untuk menghasilkan suatu proposisi atau konsep yang sesuai dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Setelah melakukan analisis (pengkajian atau telaah) atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, maka selanjutnya peneliti menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum tadi. Setelah argumentasi didapatkan, maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun. Langkah ini dilakukan sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif yang menyorot sesuatu (objek)

yang dicita-citakan atau yang seharusnya.<sup>45</sup> Sehingga dalam penelitian ini perlu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Pada akhirnya, penelitian hukum ini akan menghasilkan pemikiran teoritik hukum dalam pengaturan bank tanah untuk tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum.

## 6. Definisi Konseptual

- a. Konstruksi Hukum, pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstruksi mempunyai suatu arti yaitu susunan (model, tata letak) suatu bangunan.<sup>46</sup> Dalam *Black's Law Dictionary*, “construct” diartikan “to build”.<sup>47</sup> Pada Kamus Hukum, konstruksi hukum berasal dari kata “*Rechts Constructie*” yaitu bentuk tata apapun yang berdasarkan hukum.<sup>48</sup> Dapat disimpulkan bahwa konstruksi hukum merupakan upaya untuk menemukan hukum karena peraturannya memang tidak ada, terdapat kekosongan hukum atau lebih tepat disebut dengan kekosongan undang-undang.
- b. Pengaturan Bank Tanah merupakan sarana untuk mengatur mengenai bank tanah. Sedangkan bank tanah sendiri adalah lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah, berwenang untuk (1) melakukan akuisisi terhadap tanah terlantar atau bermasalah, tanah yang belum dikembangkan, dan tanah yang dianggap memiliki potensi untuk pengembangan; (2) mengelola dan mengaturnya sementara waktu, kemudian (3) mendistribusikannya kembali untuk kepentingan umum sesuai dengan program pemerintah, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

---

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif**, Jakarta, Rajawali Press, 1990, hlm. 3.

<sup>46</sup> Tim penyusun, *op. cit.*, Jakarta, Balai Pustaka, 1993, hlm. 526.

<sup>47</sup> Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary**, St. Paul Minn, West Publishing, 1990, hlm. 313.

<sup>48</sup> Yan Pramadya Puspa, **Kamus Hukum**, Semarang, Aneka Ilmu, 1977, hlm. 245.

- c. Tanah Negara merupakan tanah yang dikuasai penuh oleh negara dan tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan dilekati sesuatu hak atas tanah.
- d. Berkeadilan berarti mencerminkan nilai-nilai keadilan.

## G. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dalam tesis ini juga pernah dilakukan sebelumnya, adapun rincian penelitian terkait dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Orisinalitas Penelitian**

No	Nama	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Kontribusi
1	Muh. Ridha Febriyan	Penerapan Sistem Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.	Meneliti tentang penerapan sistem bank tanah di Indonesia dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.	Penelitian ini lebih terfokus pada penerapan dan bentuk lembaga hukum yang tepat untuk menjalankan bank tanah, sedangkan tesis ini lebih difokuskan pada konstruksi hukum pengaturan bank tanah di Indonesia, untuk mengisi kekosongan hukum yang terjadi.	Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat mengandalkan sistem bank tanah. Sistem bank tanah yang dapat diterapkan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah bank tanah khusus.
2	Farah Devi	Konsep bank tanah sebagai solusi mengatasi masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari konsep	Meneliti tentang penerapan konsep bank tanah yang dapat diterapkan di Indonesia jika ditinjau dari konsep hukum	Penelitian ini lebih berfokus membahas tentang penerapan konsep bank sebagai solusi mengatasi masalah	Memberikan sumbangan pemikiran bahwa penerapan konsep bank bisa menjadi solusi tepat untuk mengatasi masalah

		hukum pertanahan di Indonesia.	pertanahan di Indonesia.	pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan tesis ini lebih difokuskan pada konstruksi hukum pengaturan bank tanah di Indonesia untuk mengisi kekosongan hukum yang terjadi saat ini.	pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sarat akan konflik.
3	Wiwik Hartatik	Implementasi Konsep Bank Tanah Dalam Pengadaan Tana Bagi Kepentingan Pembangunan Daerah di Kota Samarinda.	Meneliti tentang konsep bank tanah dalam kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.	Penelitian ini lebih difokuskan pada pembahasan mendalam tentang implementasi konsep bank tanah pada kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan yang secara khusus telah diterapkan di Kota Samarinda. Sedangkan tesis ini lebih difokuskan pada konstruksi hukum pengaturan bank tanah di Indonesia, untuk mengisi kekosongan hukum yang terjadi saat ini.	Memberikan sumbangan pemikiran bahwa implementasi bank tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Samarinda dalam rangka pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah tidaklah sesuai dengan konsep bank tanah secara umum.

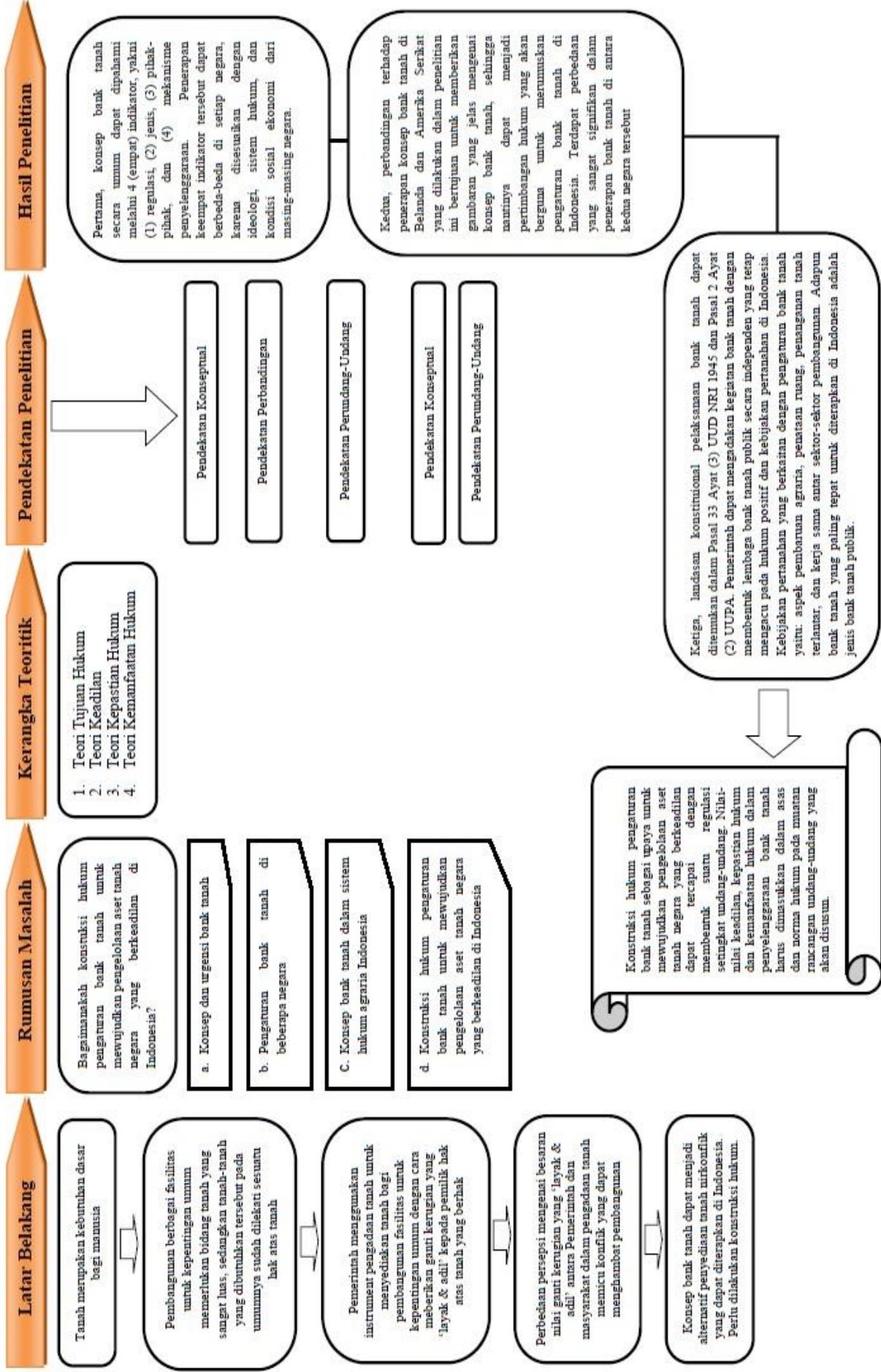
--	--	--	--	--	--

Sebagaimana diuraikan dalam tabel 1 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian pertama yang dilakukan oleh Muh. Ridha Febriyan menfokuskan kajiannya pada penerapan sistem bank tanah sebagai alternatif dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Penelitian kedua terkait bank tanah dilakukan oleh Farah Devi yang lebih menfokuskan penelitiannya pada pengkajian konsep bank tanah ditinjau dari konsep hukum pertanahan di Indonesia. Adapun penelitian ketiga yang dilakukan oleh Wiwik Hartatik menfokuskan penelitiannya secara empiris, yakni pada implementasi konsep bank tanah dalam pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan daerah di kota Samarinda. Ketiga penelitian tersebut hanya sebatas mengkaji konsep bank tanah secara umum, namun tidak sampai pada kajian konstruktif sebagai upaya mengisi kekosongan hukum dalam pengaturan konsep bank tanah yang secara spesifik belum ada dalam hukum positif nasional. Dari uraian tersebut, maka dapat ditemukan kebaruan dari penelitian ini yang lebih menfokuskan pada tujuan sebagaimana disebutkan dalam rumusan masalah, yakni menemukan konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia.

## **H. Desain Penelitian**

Desain penelitian ini akan menggambarkan alur untuk menjawab rumusan masalah, yakni bagaimana konstuksi hukum pengaturan bank tanah yang dapat diterapkan untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia. Alur penelitian yang menggambarkan proses penelitian dari awal hingga akhir dapat dilihat dalam bagan 1 di bawah ini.

## Bagan 1. Desain Penelitian



## **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam karya ilmiah hukum ini akan mengacu pada buku pedoman penyusunan proposal penelitian dan penulisan tesis dan disertasi yang disusun khusus untuk program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Penulisan karya ilmiah hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Adapun gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan karya ilmiah hukum ini akan diuraikan dalam sistematika penulisan berikut:

### **Bab I     PENDAHULUAN**

Berisi uraian mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian termasuk di dalamnya definisi konseptual yang memberi batasan pengertian bagi istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, desain penelitian dan orisinalitas penelitian, dilanjutkan dengan sistematika penulisan.

### **Bab II    KAJIAN PUSTAKA**

Berisi kajian mengenai berbagai materi hasil penelitian kepustakaan, yang di antaranya: kajian mengenai konsep konstruksi hukum, kajian mengenai konsep bank tanah, kajian mengenai pengaturan bank tanah di beberapa negara dan kajian mengenai pembangunan untuk kepentingan umum. Kajian tersebut merupakan landasan yang

nantinya digunakan untuk menganalisis hasil penelitian yang diperoleh dari data bahan hukum dan data hasil survey di lapangan.

### **Bab III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Berisikan hasil penelitian dan pembahasan yang akan menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan dalam Bab I.

### **Bab IV KESIMPULAN DAN SARAN**

Merupakan bab penutup yang di dalamnya akan berisi kesimpulan dan saran dari keseluruhan pembahasan yang telah diuraikan pada Bab III.